

## Resumen

La educación terciaria hace parte de los denominados bienes públicos sociales y ha pasado a ser considerada un derecho humano de carácter universal y un deber del Estado. Así lo definió la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe, llevada a cabo en la ciudad de Cartagena (Col.) entre el 4 y el 6 de junio de 2008. En la misma declaración, se reconoce el papel estratégico que la educación superior está llamada a desempeñar en los procesos de desarrollo sustentable de los países de la región. En este marco de ideas, se plantea la siguiente pregunta: ¿La educación superior en Colombia ha sido asumida por los distintos gobiernos, por los académicos y por los diferentes actores sociales como una política pública sectorial resultante de procesos consensuados con la sociedad civil? Para buscar respuesta a este interrogante, he considerado necesario hacer un rastreo sobre la Educación Superior en Colombia durante las últimas dos décadas, su génesis y comportamiento a la luz del diseño de las Políticas Públicas y sus efectos como variable interviniente en el desarrollo de las universidades y el país.

## Palabras clave

Educación superior, Políticas públicas, Universidad, Estado, Grupos de interés, Génesis-formulación de Política Pública.

## Abstract

The tertiary education is part of the social common goods and has changed from being considered a human right of universal nature to a state duty; as it was defined by the Declaration in the Regional Higher Education Conference in Latin American and the Caribbean region, which was held in Cartagena the 4 and 6 of June 2008. In this same Declaration, the strategic role of the higher education is recognized in the processes of the sustainable development of the regional countries. In this frame of ideas, a following question was stated: Has the Colombian higher education been assumed by different goverments , by scholars, by different social actors as a sectorial common policy from the consented processes with the civil society ? To look for an answer to this question I have considered a tracking to the Colombian higher education from the last decades, its genesis and behaviour according to the public policies and their effects as variables which intervene in the universities and country development.

## Key words

Higher education, public policies, university, state, interest group, genesis, public formulation of policy.

# La educación superior desde la perspectiva de las políticas públicas en Colombia

(Recibido: Enero 26 de 2009. Aprobado: Marzo 20 de 2009)

JUAN CARLOS YEPES OCAMPO\*

## Contexto, problemática, hipótesis

El problema de investigación se plantea a través de la formulación de una pregunta principal y unos interrogantes derivados que orientarán el proceso de indagación: ¿La educación superior en Colombia ha sido asumida por los distintos gobiernos, por los académicos y por los diferentes actores sociales como una política pública sectorial resultante de procesos consensuados con la sociedad civil?

Interrogantes derivados: ¿Constituyen las acciones de gobierno sobre la Educación Superior en los últimos cuatro lustros un conjunto de propuestas que alcanzan la categoría y estatus de Política Pública?

¿A través de qué tipo de procesos sociales, políticos o administrativos se toman las decisiones que constituyen las políticas públicas para la educación superior en Colombia?

¿Cuál o cuáles han sido los modelos adoptados para la construcción de políticas públicas en educación superior en Colombia? (sistémico, de teoría de grupos, de implementación, incremental, elitista, otro).

¿Cuáles han sido las reformas que se han registrado en el sector terciario de la educación colombiana como resultado de las nuevas dinámicas internacionales, la intervención oficial estatal y la intervención privada durante los últimos veinte años y a qué tipo de intereses buscan responder?

Estos interrogantes hacen parte de la preocupación por uno de los niveles educativos que, como ninguno otro, está llamado a responderle a la sociedad por sus expectativas e intereses dentro de lo que se ha

---

\* Magíster en Educación, Universidad Javeriana. Especialista en Educación, Universidad del Bosque. Candidato a Doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Exdecano Facultad de Artes y Humanidades, Universidad de Caldas. Exdirector Departamento de Estudios Educativos. Profesor Titular-investigador de la Universidad de Caldas y Catedrático Asociado de la Facultad de derecho de la Universidad de Manizales.

denominado el espacio de lo público<sup>1</sup>, un escenario donde se tejen intereses de diversa naturaleza y se busca privilegiar el bien común para alcanzar mejores niveles de desarrollo económico y social. Antes de la Carta Política de 1991, el sector educativo en general y la educación superior en particular, venían asistiendo a una dinámica evolutiva que si bien apuntaba como propósito al desarrollo nacional, no conocía de fundamentos constitucionales que le dieran piso de legalidad y legitimidad a los planes y programas sectoriales de educación, para que fueran construidos mediante mecanismos democráticos y participativos, de tal forma que las aspiraciones de los colombianos respecto a una educación incluyente y de calidad, se materializaran en beneficio del desarrollo económico y social fortaleciendo de paso el sistema democrático.

En este afán por develar las formas en que la educación superior puede contribuir al desarrollo de un país, cabe destacar que si bien es cierto dentro de la historia reciente de los estudios sobre educación superior en América Latina se han hecho esfuerzos importantes<sup>2</sup>, reflejados en varios trabajos de académicos e investigadores de la subregión, todavía resta mucho camino por recorrer en el propósito de construir

1 Para comprender mejor el significado de lo público en relación con la Universidad, ver Ministerio de Educación Nacional, ICFES, *Bases para la construcción de una política de Estado en materia de educación superior*, Bogotá, marzo de 2001. Igualmente ver HOYOS VÁSQUEZ, Guillermo, "Lo público de la universidad pública" en *Tensiones de las políticas educativas en Colombia. Balance y perspectivas*, Universidad Pedagógica Nacional, 2002. Ver caso argentino en: ARROYO, Mariela, "Concepciones del espacio público y sentido común en la educación superior". *ESPACIO PÚBLICO Y PRIVATIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO*. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO. Gentili, Pablo y Levy, Bettina (compiladores), 2005.

2 En el caso colombiano se destaca la labor que viene desplegando la Red de investigadores en educación superior IES desde el año de 1998, con el apoyo de Colciencias y ASCUN para fomentar indagación científica que en el nivel terciario de la educación dé cuenta de su estado situacional creando bases documentales e identificando temas estratégicos para su desarrollo. Por otra parte, informes como el denominado *Bases para una política de Estado en materia de educación superior*, publicado en 2001 por el MEN y el ICFES, dan cuenta de una propuesta construida en el marco de la llamada Movilización Social por la Educación Superior, que brindó finalmente un documento de aproximación a lo que puede ser la base para la constitución de unas políticas públicas en educación superior. Igualmente, los diagnósticos y estudios realizados por Asociaciones como la ANUIES (Asoc. Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior) de México, dan cuenta de interesantes análisis hechos en el año 2000 sobre la situación y tendencias de la educación terciaria con visión hacia el año 2020, los cuales fueron incluidos en el libro: *La Educación Superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. UNA PROPUESTA DE LA ANUIES*. No menos importantes han sido los estudios sobre políticas universitarias en América Latina, compilados por Pablo Gentili y Bettina Levy en el libro *ESPACIO PÚBLICO Y PRIVATIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO*, obra ya citada, en la cual se incluyen diez artículos sobre la materia.

las bases para generar Políticas Públicas dirigidas al nivel terciario de la educación.

En la iniciativa del Ministerio de Educación denominada "Educación, Visión 2019, propuesta para discusión"<sup>3</sup> se hace evidente un claro propósito de transitar hacia la creación y consolidación de un Plan Indicativo del sector educativo que quizás pueda llegar a constituirse en Política Pública de Estado. En otras palabras, la propuesta aspira concebirse como un plan que señala camino a seguir, pero que de ninguna manera se puede asumir como una verdadera política pública toda vez que si bien se convierte en un gran esfuerzo por delinear acciones por parte de los gobiernos durante los próximos diez años, no cuenta con los rasgos característicos de lo que integra una Política Pública<sup>4</sup>, en el sentido de materializar todo lo que una sociedad construye en sus representaciones para actuar sobre las distintas realidades. En una política pública se plasma la cosmovisión de toda una sociedad en relación con una parte importante de su devenir, en este caso, en relación con el sector educativo del nivel terciario. Hasta el momento, hemos asistido a iniciativas de algunos gobiernos que se dirigen a crear políticas en diferentes campos de la educación terciaria, pero no orientadas en sentido estricto a la generación de política pública en educación superior; un claro ejemplo de ello lo constituyó la formulación de una política de flexibilidad curricular<sup>5</sup> en Colombia propuesta en 2002 para incorporar aspectos relacionados con procesos formativos, administración del currículo, sistema de créditos, criterios pedagógicos y rediseño de programas académicos, entre otros, que buscaban adecuar las condiciones de calidad de la educación superior colombiana a las tendencias mundiales sobre la materia.

3 Propuesta que en 2007 está siendo objeto de discusión mediante metodologías que incluyen foros virtuales, mesas de trabajo interinstitucionales y otras estrategias que pretenden hacer del Plan Nacional Decenal de Educación una agenda para planear a mediano plazo lo que será el futuro educativo de los colombianos.

4 Para manejar conceptualmente la idea de política pública véase: MULLER, Pierre. *Las políticas Públicas*. Traducción de Jean-Francois Jolly y Carlos Salazar Vargas. Universidad Externado de Colombia. Estudios de caso en Políticas Públicas. Segunda edición actualizada, aumentada y corregida. No. 3. Bogotá, 2006. Igualmente ver: ROTH Deubel, André-Noël. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá, 2002, tercera reimpresión 2006. págs. 25-26. Ver: MENY, Yves y THOENIG, Jean-Claude. *Las Políticas Públicas*. Versión española a cargo de Francisco Morata. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1992.

5 En efecto, el esfuerzo del Ministerio de Educación Nacional y el ICFES se focalizó en la necesidad de modernizar las estructuras académico-curriculares de la educación superior en Colombia, desde el concepto de flexibilidad, para aportar al mejoramiento de la calidad; no obstante, ello no condujo por sí mismo a una política pública integradora de la educación superior en el país. Para ampliar sobre el tema de flexibilidad véase: "Flexibilidad y Educación Superior en Colombia". Serie calidad de la educación superior número 2. Mario Díaz Villa, 2002.

Si bien el estudio cuidadoso y profundo de la educación terciaria en Colombia, desde la perspectiva del origen de las P.P. (Políticas Públicas) para el sector, se convierte en una tarea bastante compleja, aun más cuando en la actualidad se encuentra ante el dilema Estado-Sociedad<sup>6</sup> y sufre fuertes influencias e inclusive determinaciones por parte de la economía, es fundamental abocar trabajo académico que permita dilucidar la trama de relaciones que se teje alrededor de tan importante sector para la vida del país. Parte de esa urdimbre tiene que ver con las tendencias homogeneizantes de los sistemas educativos en el mundo y con la necesidad de respuesta al fenómeno de la globalización que amenaza con la desaparición de fronteras y la conversión de la educación superior en un bien transable<sup>7</sup>.

Las presiones nacionales circunscritas dentro de las demandas internacionales hacen que a la educación superior se le estén exigiendo en la actualidad procesos de *accountability*, es decir, de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de su misión, el mejoramiento del capital social<sup>8</sup> y la capacidad de respuesta para que las comunidades puedan afrontar los retos del mundo contemporáneo. Pero este fenómeno relacionado

6 Las Políticas Públicas, en general, se debaten entre la tendencia Estadocéntrica y la de corte Sociocéntrico; para la primera, es el Estado con sus estructuras de gobierno la única fuente de generación, diseño, implementación y evaluación de P.P., de tal forma que el Estado mismo, asumido como *contenedor* (todo dentro de él, nada por fuera de él), define en términos absolutos lo que ha de constituir una política pública, partiendo del supuesto según el cual el Estado es capaz de recoger las necesidades y situaciones socialmente problemáticas para intervenirlas a través de sus acciones. Para la segunda tendencia, el proceso de génesis, diseño, implementación y evaluación de P.P. se entiende desde la perspectiva de la acción colectiva, la participación ciudadana y la concertación con instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales, de tal forma que el actor fundamental es la misma sociedad, de la cual surgen y a la cual llegan o confluyen finalmente las P.P.

7 Cada vez con mayor fuerza el fenómeno de la globalización, con su carácter multidimensional, penetra las estructuras educativas en todos los niveles. Un buen ejemplo de ello se encuentra en las iniciativas orientadas a fijar estándares o patrones internacionales para medir asuntos tan complejos como la labor académica y el trabajo independiente de los estudiantes, mediante la incorporación obligatoria del sistema de créditos para unidades de medida que, en aras de responder a la relación costo-beneficio, buscan disminuir progresivamente la presencialidad en los planes de estudio y de paso ahorrar "gasto" a las universidades. Otro ejemplo de homogeneización lo constituye el hecho evidente de desmonte paulatino a los subsidios y gratuidad de la educación de tal manera que, en la práctica, el derecho a la educación está pasando a constituirse en un bien-servicio que sólo es posible adquirirlo dentro de la lógica de la economía de mercado (accede a ella quien cuente con los recursos necesarios para pagarla). Hoy, la educación superior representa un promisorio negocio para quienes desean ofertar programas de pre y posgrado alrededor del mundo, lo cual va unido a herramientas telemáticas y dispositivos técnico-didácticos necesarios para operar entornos virtuales de educación.

8 Véase sobre el tema de capital social: SUDARSKY, John. El capital social de Colombia: Principales hallazgos. En: Reflexiones sobre la investigación en Ciencias Sociales y Estudios Políticos. Memorias Seminario octubre de 2002. Jon Elster, Ronald Inglehart y Riane Eisler. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

con la presión que se ejerce sobre las universidades no es precisamente característico de la historia reciente de Colombia, una muestra de ello lo constituye la reclamación que en 1954 hiciera el Ministro de Educación<sup>9</sup> al pedir a cada universidad que manifestase cuál era el sentido lato y neto de su función, para crear conciencia sobre los problemas del país y formar personas capaces de liderar procesos de mejoramiento.

La "Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción" incluyó muchos elementos relacionados con la función de la universidad especialmente en lo atinente a su pertinencia, entendida como la capacidad para adecuar lo que la sociedad<sup>10</sup> espera de las instituciones y lo que éstas hacen. En efecto, son múltiples las fuentes de exigencia que reclaman de la universidad un mejor papel acorde con las circunstancias del mundo moderno, en el cual la sociedad del conocimiento y la información vienen arraigando nuevas formas de concebir y actuar sobre la realidad circundante. Una nueva racionalidad se asienta en los escenarios de la educación superior y se encuentra fuertemente arraigada a la globalización y su administración neoliberal<sup>11</sup> la cual, desde lógicas economicistas y de carácter eminentemente fiscalista, pretende darle a la educación un carácter mercantil desconociendo que las universidades no son empresas sino espacios para la generación, difusión y aplicación del conocimiento en procura del perfeccionamiento de la vida<sup>12</sup>.

Durante las dos décadas comprendidas entre 1987 y 2006, hemos asistido a un escenario educativo del nivel terciario caracterizado por la influencia decisiva de organismos de la banca multilateral, especialmente del Banco Mundial que, teniendo en cuenta intereses del FMI y la OMC,

9 CAICEDO AYERBE, Aurelio. Bases para la educación colombiana. Bogotá: Imprenta nacional, 1954. pp. 10-13.

10 Para ampliar sobre temáticas ligadas al vínculo entre universidad y sociedad véase: "Cátedra Educación Superior y Sociedad" Documento Universidad Autónoma de Occidente. Cali, septiembre de 2006. Véase también: DELORS, Jack. Et al. La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI. Ediciones Santillana/UNESCO. Madrid, 1996.

11 La globalización asumida como fenómeno multidimensional, que abarca espacios de orden económico, político, social y cultural, ha venido penetrando fuertemente -en consonancia con los organismos de la banca multilateral- el sector educativo en general y la educación superior en particular, buscando adecuarla a las condiciones del mercado, tratándola como un bien o servicio transable y desconociendo su carácter de derecho. Para ampliar esta temática ver: MEJÍA, Marco Raúl: "Educación(es) en la(s) globalización(es) I. Entre el pensamiento único y la nueva crítica". Ediciones Desde Abajo, Bogotá, 2006.

12 En relación con el objetivo fundamental de la Universidad en el mundo moderno, la Honorable Corte Constitucional de Colombia ha desarrollado jurisprudencia de profundo alcance y gran calado. Para ver un ejemplo de ello, baste revisar: Sentencia C-220/97, Corte Constitucional, tema de Autonomía universitaria.

ha venido liderando procesos de reforma a las estructuras de la educación superior en América Latina y el Caribe tratando de demostrar que el interés público en la educación superior es menor que el de la educación primaria debido a que sus tasas de retorno social son menores<sup>13</sup>. Para el caso colombiano, los planes decenales departamentales<sup>14</sup> de educación contaron con la financiación del BM incluyendo en ellos gran cantidad de elementos relacionados con la asunción de la educación exclusivamente como un servicio, no como un derecho, y jalonando principalmente procesos educativos orientados al trabajo a través de la estrategia del adiestramiento en competencias laborales, además de incluir elementos relacionados con un afán desmedido por subordinar la educación a los intereses económicos del sector productivo, para lo cual la influencia del sector privado<sup>15</sup> ha sido bastante grande.

En virtud de lo anterior, la hipótesis que someteré a procesos de verificación se formula a partir del siguiente enunciado: La educación superior en Colombia no ha sido objeto de una política pública sectorial consensuada en la sociedad civil, ha sido otro tipo de intereses el que ha dado origen a dicha política por cuanto no ha ocupado lugar preponderante y estratégico para el desarrollo del país ni se ha logrado consolidar como una opción clara para el progreso nacional. Los gobiernos de las últimas dos décadas le han otorgado importancia episódica, lo cual no ha permitido su posicionamiento como fuente de superación de las condiciones de atraso y subdesarrollo para que se constituya en una verdadera alternativa de transformación y mejoramiento de la sociedad.

13 De manera clara y precisa se puede encontrar argumentación relacionada con este tema en: MISAS ARANGO, Gabriel, "La educación superior en Colombia. Análisis y estrategias para su desarrollo" Universidad Nacional, Bogotá, 2004.

14 Para el caso del Departamento de Caldas, las autoridades territoriales conformaron una mesa técnica integrada en su mayoría por expertos de universidades privadas y algunos provenientes de las universidades públicas, para diseñar lo que sería el sector educativo en los siguientes diez años (2003-2012). Dicho plan se inicia denominando la educación como un proceso de carácter socioeconómico y cultural, dejando de lado su condición de derecho constitucionalmente consagrado en el artículo 67 de la C.P. en el cual se establece que *La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social*. De otra parte y debido quizás a que las universidades ubicadas en la capital del Departamento no son de carácter territorial, en el plan decenal sólo se destaca en materia de educación superior lo relacionado con un interés por coadyuvar en la creación de los denominados Centros Regionales de Educación Superior CERES y apoyar iniciativas tendientes a integrar o articular la educación media con el nivel superior. Para ampliar sobre el contenido del plan decenal en Caldas, ver: Plan Decenal de Educación de Caldas. Gobernación de Caldas, 2003.

15 En relación con la influencia que la iniciativa privada ha podido tener en la elaboración de políticas públicas, véase: LINDBLOM, Charles E. "El proceso de elaboración de políticas públicas". Ministerio para las Administraciones Públicas. México, 1991.

## Ejes de investigación

Para efectos de lograr dilucidar la existencia o no de rasgos que permitan identificar la presencia de uno u otro modelo de políticas públicas en educación superior en Colombia, con el propósito de revisar el origen de las reformas educativas del nivel superior durante el periodo señalado para el estudio, y ante la necesidad de detectar el tipo de actores que se han constituido en protagonistas del trazado de ruta para la educación terciaria en el país, será necesario un análisis teórico retrospectivo que remita a los últimos veinte años de la vida nacional haciendo especial hincapié en los discursos que han hecho parte de los sucesivos gobiernos y de aquellos actores involucrados en la materia. Bien importante resulta el estudio focalizado en las últimas dos décadas (1989-2008), por cuanto abarca las condiciones en que se desarrollaba la educación superior bajo la tutela de la Ley 80 de 1980 y, de manera comparativa, recoge los cambios efectuados a partir de la Constitución Política de 1991, en la cual se incluye el criterio de Autonomía para las universidades colombianas, materializado como principio en los mandatos de la Ley 30 de 1992, la cual ha marcado en gran medida el rumbo de la educación terciaria durante la década de los 90 y lo que va corrido del siglo XXI. Es importante aclarar que si bien la legislación *per se* no es asimilable a lo que en sentido estricto constituye una P.P., sí es cierto que a partir de los desarrollos legislativos se desprenden gran cantidad de elementos que pueden dar lugar a la materialización de verdaderas políticas públicas sectoriales.

Definitivamente la nueva Carta Política de los colombianos marcó un hito en la historia del país, cambió las costumbres en múltiples frentes de la vida nacional, y la dinámica de las universidades no escapó al severo influjo de la norma de normas que comenzó a regir a partir de aquel año, de tal forma que la construcción de destino universitario comenzó a tener en cuenta a actores no tradicionales como estudiantes, docentes, egresados, sector productivo, agremiaciones y sociedad en general que, si bien no han logrado todavía superar la fuerte influencia que para la toma de decisiones tienen los llamados grupos de interés y de "expertos" en políticas sectoriales para la educación superior, sí han comenzado a hacerse cargo de responsabilidades relacionadas con el estudio y análisis de la educación terciaria para proponer salidas integrales y alternativas a sus dificultades.

Especial atención se dará al análisis de los Planes de Desarrollo diseñados y ejecutados por los gobiernos de Virgilio Barco, César Gaviria, Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe (I y II), en los cuales se revisará la atención prestada a la educación superior y a las formas en que fueron generadas y construidas sus propuestas; de igual manera se estudiarán detenidamente los planes y programas ministeriales

dirigidos al nivel terciario de la educación durante el periodo, sobre los cuales se llevarán a cabo procesos de análisis de contenido y análisis del discurso para identificar hitos y tendencias en el diseño de ruta para la educación superior. Objeto de revisión detallada será el Plan Nacional Decenal de Educación 1995-2006, que ya ha sido evaluado<sup>16</sup> por investigadores de la Universidad de Los Andes quienes con el patrocinio del Ministerio de Educación, una Corporación y siete Fundaciones, llevaron a cabo un interesante trabajo que deja conclusiones importantes para los académicos y para las autoridades del país. Así mismo se revisará, en términos de alcances y limitaciones, el nuevo Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2015 y su contenido en materia de educación superior.

Para comprender las dinámicas evolutivas del sector terciario de la educación y establecer el papel que han jugado los distintos actores comprometidos, se revisará el tema relacionado con la movilización de grupos sociales estratégicos alrededor de la educación superior, grupos de interés con papel protagónico de las elites, la jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada con el sector, la política que ha seguido el Estado y sus gobiernos, de manera especial las lógicas subyacentes a ejes temático-problemáticos como la autonomía universitaria, la financiación de la universidad pública, la descentralización<sup>17</sup>, la cobertura, la calidad, la eficiencia, las funciones de investigación, docencia y extensión, el papel de la ciencia y la tecnología<sup>18</sup>, la dignificación de la profesión docente y, a manera de telón de fondo, se analizarán estos contenidos a la luz de la teoría y práctica de las Políticas Públicas en Colombia<sup>19</sup>. Estos frentes

16 El Centro de Estudios para el Desarrollo Económico CEDE de la Universidad de Los Andes, acaba de producir un documento fruto de investigación, en el cual se hace un balance evolutivo del sector educativo en general, donde se incluye lo correspondiente al nivel superior. Dada la trascendencia de este informe para efectos de la tesis doctoral que desarrollaré, recomiendo ver: Balance del Plan Decenal de Educación 1996-2005. La Educación un compromiso de todos. Ministerio de Educación Nacional, Fabio Sánchez Coordinador de la investigación, CEDE UniAndes.

17 El tema de la descentralización y su análisis desde el debate sobre regionalización o federalismo como opciones para contribuir a la unidad nacional hace parte de un interesante capítulo de: "El Estado como mercado. La gobernabilidad económica y política en Colombia", Revéiz, Edgar. Fonade, Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1997.

18 En relación con estos dos factores y el papel trascendental que jugarán en la educación superior del futuro, ver: "Innovación. Aplicación de los conocimientos al desarrollo" Conciencias, UNDP 2005.

19 Para revisar el asunto de las políticas públicas en Colombia véase el texto: "La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis Neoinstitucional". Wiesner Durán, Eduardo. TM Editores y Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 1997. Para tener una visión de conjunto en América Latina, ver: "Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe". Capítulo 2: Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina. LUCIANO Tomassini. TORRES CARRILLO Fernando Editor. BID, Washington, 2001.

de indagación, en los cuales se recogerán acciones puntuales efectuadas por los gobiernos que abarca el periodo en estudio, igual que las contribuciones hechas por distintos grupos sociales en foros de interés académico y ciudadano, trabajos de mesas sectoriales y otras formas de discusión y debate sobre la educación superior en el país, permitirán hacer análisis de contenido necesarios y suficientes para comprender los procesos vividos durante las últimas dos décadas.

## El método

Para lograr el propósito general previsto, se recurrirá a la utilización de técnicas propias de la investigación social cualitativa como la hermenéutica, el análisis de contenido y el análisis del discurso mediante las cuales se indagará sobre fuentes documentales de archivo, libros, artículos de revistas especializadas, buscadores de Internet, periódicos de circulación nacional con contenidos de educación superior en los últimos veinte años, proyectos de ley, archivos del Congreso y personas con vínculos fuertes hacia la educación terciaria. También se recurrirá a ejercicios comparativistas entre algunos sistemas o sectores de la educación superior en América Latina<sup>20</sup> y Europa<sup>21</sup>, con el ánimo de contar con elementos complementarios que permitan un análisis teórico mucho más ligado con la realidad regional y mundial.

Dentro de la revisión documental, merecerá atención importante el estudio de la jurisprudencia emanada por la Corte Constitucional dadas las implicaciones de sus fallos para el futuro de la educación superior en Colombia. De igual manera serán tenidas en cuenta fuentes especializadas como El DNP (Departamento Nacional de Planeación), el MEN (Ministerio de Educación Nacional), el ICFES (Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior), ASCUN (Asociación Colombiana de Universidades) e instituciones como la Universidad Pedagógica Nacional, entre otras.

20 Estudios del Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe CRESALC serán de gran ayuda, lo mismo que datos obtenidos en la Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación REDUC-UNESCO, igualmente trabajos de J.J. Brunner como: "La Educación Superior frente a los desafíos del futuro", Universidad de Valparaíso, 1999 y "La Educación Superior: Desafíos y Tareas", Santiago de Chile, 2000. Ver también: "Seminario latinoamericano sobre educación superior. Análisis y perspectivas". Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2002. Ver: "La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006". BID, Washington D.C., 2006.

21 Interesante el análisis del libro publicado por Fundación La Caixa: "Los sistemas educativos europeos ¿Crisis o transformación?". PRATS, Joaquim y RAVENTÓS Francesc. Colección Estudios Sociales número 18. Barcelona, 2005.

La teoría científica fundamentada en la dialéctica y en la crítica dentro de la categoría de totalidad, serán premisas fundamentales sobre las cuales apoyaré mi trabajo de investigación, toda vez que considero vital concebir la sociedad y sus creaciones como una totalidad en la cual se entretrejen interrelaciones de individuos que ponen en juego intereses personales y colectivos. La acción social será objeto de estudio para develar qué existe detrás de los discursos y enunciados teóricos, de tal forma que los textos serán objeto de interpretación hermenéutica para descubrir las intencionalidades de los actores y el sentido-motivación de sus acciones.

La hermenéutica como herramienta de interpretación y comprensión será primordial para el entendimiento crítico del sentido de las acciones individuales y colectivas, de tal forma que unida al análisis discursivo permitirá, una vez desagregado su contenido, aproximar la explicación de las acciones en materia de educación superior dilucidando si se registra o no una verdadera elaboración de políticas públicas para el sector.

## Marco teórico

Para el logro de los objetivos propuestos en el presente proyecto de tesis doctoral, y teniendo en cuenta la necesidad de adoptar una perspectiva teórica que de manera general-integral permita el abordaje del objeto de estudio, he decidido ubicarme en la Escuela de la Teoría Crítica, fundamentalmente en la denominada Segunda Teoría Crítica que, sin abandonar los supuestos previos de la primera escuela, hará posible llevar a cabo un proceso juicioso y riguroso de revisión crítica y sistemática a las dinámicas mediante las cuales se han generado hasta el presente las acciones de gobierno dirigidas a la educación superior colombiana. Este piso, base teórica o perspectiva de análisis adoptada (las lentes que permiten enfocar el fenómeno), permitirá igualmente superar, por lo menos en gran medida, los tradicionales análisis hechos con base en métodos positivistas-realistas que observan, estudian e intervienen la realidad como si fuese algo dado en el exterior, como un hecho alejado de la creación humana y social. Este enfoque facilitará adicionalmente captar la realidad en sus dimensiones complejas, incluidas las condiciones, características y contradicciones que se registran en la sociedad y entre los individuos que la integran, asumidos éstos como actores que juegan cada uno con sus necesidades e intereses particulares en un medio que también exige, dentro de los regímenes democráticos, poner sobre la mesa el asunto de lo público y la acción colectiva como alternativa para el bienestar común y el desarrollo social.

De otra parte, desde las Escuelas y Enfoques de la Ciencia Política, este trabajo se ubica en la Tradición Continental por cuanto reacciona al funcionalismo de la Escuela Anglosajona (que solamente realiza estudios explicativos) y opta por incorporar decididamente la dimensión crítico-normativa de la disciplina política, de tal manera que el intelectual que se constituye en un estudioso de los fenómenos sociales, se compromete académicamente y hace parte de un modelo de Democracia Deliberativa<sup>22</sup> como expresión del poder comunicativo de la sociedad civil para proponer salidas a las encrucijadas que el mundo moderno presenta como reto.

En cuanto al Enfoque de Políticas Públicas que será adoptado para llevar a cabo el análisis crítico durante el desarrollo de la tesis doctoral, es necesario aclarar que se tomarán los elementos centrales de la denominada postura teórica Mixta, es decir, una perspectiva que al establecer relaciones entre el Estado y las Políticas Públicas, asume procesos centrados tanto en el Estado como en la Sociedad. La asunción de teorías mixtas tienen la ventaja de situarse en una posición intermedia frente a los dos tipos mencionados (*society-centered* y *state-centered*), de tal manera que por un lado rechazan el racionalismo economicista y, por otro, se niegan a ver la sociedad como una organización sometida a un Estado que se halla cautivo o atrapado por una minoría.

Finalmente dentro del Marco Teórico y con afán de delimitación conceptual, se asumirá el concepto de Políticas Públicas que el autor de la presente propuesta elaboró durante el recorrido de los seminarios doctorales relacionados con la materia. En tal sentido, por Políticas Públicas se entenderá: *El dispositivo fundamental con que cuenta un gobierno para el cumplimiento de la misión que la sociedad le ha encomendado, en el cual se refleja la cosmovisión de quienes detentan la hegemonía sobre el poder político y se condensan las acciones del Estado a través de sus instituciones y organizaciones para intervenir sobre situaciones socialmente problemáticas o para evitar hechos que alteren el statu quo. Las P.P. como dispositivo fundamental para el ejercicio de gobierno tienen la finalidad de intervenir la realidad para mantenerla, afectarla o transformarla, llegando a transformar igualmente la política del Estado a través de decisiones y acciones dirigidas por entes generalmente de carácter gubernamental los cuales, en sistemas democráticos altamente desarrollados, con instituciones fuertemente consolidadas, acogen el pensamiento y criterio de la sociedad civil.*

22 El concepto de Democracia Deliberativa, al igual que el de Democracia Radical, es incorporado por Habermas en su Teoría de la Acción Comunicativa. Sobre los enfoques de la Ciencia Política, estos apartes han sido tomados de: VELA, O. Bernardo: *Ciencia Política y Epistemología*. Documento de apoyo en el seminario sobre Epistemología orientado en el Doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2006.

## Perspectivas

El desarrollo de la investigación permitirá, en términos de resultados esperados, establecer la génesis de las políticas públicas para el sector terciario de la educación en Colombia, pues el estudio exige una inmersión en el devenir histórico colombiano durante las últimas dos décadas, haciendo especial hincapié en los desarrollos alcanzados por los distintos gobiernos en materia de educación superior. Un rastreo por las prescripciones y acciones desplegadas desde el Ministerio de Educación Nacional y sus agencias (especialmente el ICFES antes de pasar a constituirse en una entidad de pruebas o exámenes), al igual que una revisión juiciosa a la normativa<sup>23</sup> creada durante el lapso esgrimido, conjuntamente con los intereses de grupo plasmados en dichas prescripciones, acciones y normativa, serán una guía importante para lograr los objetivos previstos.

De vital interés resulta la escogencia de los últimos veinte años como el periodo a estudiar, por cuanto se podrá hacer un análisis comparativo de la situación antes y después de la promulgación de la Constitución Política de 1991, la cual se ha constituido en un verdadero hito para el país debido a su clara concepción democrática, pluralista y de respeto por los Derechos fundamentales de los ciudadanos.

De igual manera se espera identificar el valor que se le ha dado a la formación en ciencias y profesiones, función propia de las universidades, para lograr dotar al país del capital simbólico que requiere para superar condiciones de atraso y dependencia; una mirada al desarrollo tecnológico permitirá también tener una idea de la situación en que nos hallamos para enfrentar los retos de la actualidad. Se espera igualmente determinar cuáles han sido los efectos, en términos de influencia, de factores como la globalización y la internacionalización de la economía en la configuración del sector terciario de la educación en Colombia, de qué manera los gobernantes han cedido o no a las pretensiones de organismos multilaterales y actores internos, hasta qué grado nuestro sector de la educación superior puede ser un trasplante o una adaptación de modelos externos que no consideran las características propias del contexto colombiano.

23 Lectura y análisis riguroso de la Ley 80 de 1980, Ley 30 de 1992, Ley 115 de 1994, Decretos y Resoluciones reglamentarias será tarea indispensable dentro del trabajo investigativo, toda vez que desde la legislación se muestra en gran medida el camino que sigue un sector tan importante como el de la educación superior. Así mismo, se revisará jurisprudencia de la Corte Constitucional, organismo que ha actuado en diversas ocasiones cuando se requiere su intervención en casos que generan duda sobre inexecutableidad.

## Bibliografía

AGUILAR V. Luis F., 1992. *La hechura de las políticas*, Grupo editorial Miguel Angel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, México.

ANUIES. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2000. *La Educación Superior en el Siglo X. Líneas estratégicas de desarrollo*, Tenayuca 200, colonia Santa Cruz Atoyac, México.

ARENDT, Hannah, 1993. *La condición humana*, Introducción de Manuel Cruz, Edit. Paidós Estado y sociedad, Barcelona.

ARROYO, Mariela, 2005. *Concepciones del espacio público y sentido común en la educación superior*. Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO, Gentili, Pablo y Levy, Bettina (compiladores).

BID, 2006. *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina, Informe 2006*, Washington D.C.

BOBBIO, Norberto, 1989. *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, Breviarios, México.

BONILLA G., Ricardo y GONZÁLEZ, Jorge Iván, 2006. *Bien-estar y macroeconomía 2002/2006. Crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible*, Contraloría General de la nación, CID Universidad Nacional de Colombia, Primera edición, Bogotá.

BORRERO, Alfonso S.J., 2005. *XXXV Simposio permanente sobre la Universidad*, Conferencias varias, Universidad Javeriana, Bogotá.

BRUNNER, José Joaquín, 2000. *La Educación Superior frente a los desafíos del futuro*, Universidad de Valparaíso, Santiago de Chile.

CEPEDA, Manuel José, Montealegre, Eduardo y Alexei, Julio, 2007. *Teoría Constitucional y Políticas Públicas. Bases críticas para una discusión*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-220 de 1997*, tema Autonomía universitaria.

DUARTE, Jesús, 2003. *Educación pública y clientelismo en Colombia*, Editorial Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

Gentili, Pablo y Levy, Bettina, 2005. *Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina*, Colección Becas de Investigación, CLACSO-Libros, Buenos Aires.

GUTIÉRREZ DE G. Consuelo et. al., 2005. *Políticas y gestión educativa en Colombia y desde Colombia (1991-2004)*, Serie estados del arte. Facultad de

Educación, Pontificia Universidad Javeriana, Impreso por JAVEGRAF, Primera edición, Bogotá.

GÓMEZ B., Hernando, 1998. *Educación, la agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*, PNUD, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

HERMET, Guy, 1995. *En las fronteras de la democracia*, Fondo de Cultura Económica. Sección de obras de Política y Derecho, México.

HOYOS VÁSQUEZ, Guillermo, 2002. "Lo público de la universidad pública" en: *Tensiones de las políticas educativas en Colombia. Balance y perspectivas*, Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá.

HORKHEIMER, Max, 2003. *Teoría crítica*, Amorrortu editores, Buenos Aires-Madrid.

ICFES, MEN. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior y Ministerio de Educación Nacional, 2002. *Flexibilidad y educación superior en Colombia*, Serie calidad de la educación superior No. 2. Villa, D. Mario, Primera edición, Bogotá.

LIBREROS, Daniel, 2002. *Tensiones de las políticas educativas en Colombia. Balance y perspectivas*, Unidad de prospectivas y políticas educativas, Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá.

LINDBLOM, Charles E, 1991. *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Ministerio para las Administraciones Públicas, México.

LUCIO A. Ricardo, 1992. *La educación superior. Tendencias y políticas estatales*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI, Bogotá.

LUHMANN, Niklas, 1997. *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Introducción de Fernando Vallespín, Madrid.

MALDONADO, Carlos Eduardo, 2002. *Filosofía de la sociedad civil*, Siglo del Hombre Editores, Universidad Libre, Facultad de Filosofía, Bogotá.

MEDELLÍN T. Pedro, 1998. *El retorno a la política: La gubernamentalización del gobierno*, Tercer Mundo Editores, PNUD, Alcaldía de Bogotá, CIDER, Primera edición, Bogotá.

----2006. *El presidente sitiado. Ingovernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*, Editorial Planeta colombiana S.A. Primera edición, Bogotá.

MEJÍA, Marco Raúl, 2006. *Educación(es) en la(s) globalización(es) I. Entre el pensamiento único y la nueva crítica*, Ediciones Desde Abajo, Bogotá.

MENY, Yves y THOENIG, Jean-Claude, 1992. *Las Políticas Públicas*, Versión española a cargo de Francisco Morata, Editorial Ariel, S.A. Barcelona.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, ICFES, 2001. *Bases para la construcción de una política de Estado en materia de educación superior*, Bogotá.

MISAS A. Gabriel, 2004. *La educación superior en Colombia. Análisis y estrategias para su desarrollo*, Universidad Nacional, Bogotá.

MOLANO, Alfredo, 1982. *Evolución de la Política Educativa en el siglo XX*, Centro de investigaciones Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá.

MULLER, Pierre, 2006. *Las políticas Públicas*, Traducción de Jean-Francois Jolly y Carlos Salazar Vargas, Universidad Externado de Colombia, Estudios de caso en Políticas Públicas, Segunda edición actualizada, aumentada y corregida. No. 3, Bogotá.

NEGRI, Antonio y COCCO, Giuseppe, 2006. *GlobAL. Biopoder y luchas en una América Latina Globalizada*, Espacios del saber 53, Editorial Paidós, Primera edición, Buenos Aires.

ORTEGA y GASSET, José, 1997. *Misión de la Universidad y otros ensayos sobre educación y pedagogía*, Revista de Alianza editorial, Madrid.

PADILLA A., Antonio et al., 2006. *Historia, modernidad y crisis en la educación superior*, Lucerna Diogenis, México.

PNUD, 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Alfaguara S.A. Buenos Aires.

PORTER, Luis, 2003. *La universidad de papel. Ensayos sobre la educación superior en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México.

PRATS, Joaquim y RAVENTOS, Francesc, 2005. *Los sistemas educativos europeos ¿Crisis o transformación?*, Fundación La Caixa., Colección Estudios Sociales número 18, Barcelona.

REVÉIZ, Edgar, 2007. *El Estado lego y la fractura social*. Academia colombiana de ciencias económicas, Centro colombiano de responsabilidad empresarial, Primera edición, Bogotá.

ROJAS, B. Gustavo, 2005. *Modelos universitarios. Los rumbos alternativos de la universidad y la innovación*, Fondo de Cultura Económica, México.

ROTH DEUBEL, André-Noël, 2006. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Tercera reimpresión, Bogotá.

RUIZ, V. Juan Carlos, 2004. *Nuevas fronteras del poder en las organizaciones*, Centro de estudios Políticos e Internacionales CEPI, Universidad del Rosario, Bogotá.

SALAMA, Pierre, 1999. *Riqueza y pobreza en América Latina. La fragilidad de las nuevas políticas económicas*, Fondo de Cultura Económica, México.

SARTORI, Giovanni, 1994. *Qué es la democracia*. Ensayo, Altamir ediciones, Bogotá.

SOJO, Eduardo., 2006. *Políticas públicas en democracia*, Fondo de Cultura Económica, Primera edición, México.

SUDARSKY, John, 2002. "El capital social de Colombia: Principales hallazgos". En: *Reflexiones sobre la investigación en Ciencias Sociales y Estudios Políticos*, Memorias Seminario, John Elster, Ronald Inglehart y Riane Eisler, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

TÉLLEZ I. Gustavo, 2002. *Pierre Bourdieu. Conceptos básicos y construcción socioeducativa. Claves para su lectura*, Universidad Pedagógica Nacional, Primera edición, Bogotá.

TOMASSINI, Luciano, 2001. *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Capítulo 2: Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina, Fernando Carrillo Torres Editor, BID, Washington.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE, 2006. "Cátedra Educación Superior y Sociedad" Documento de trabajo académico, Cali.

UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS, UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL, UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA, 2004. *Políticas públicas y Derechos Humanos en educación*, Memorias, foro Nacional, Paipa, mayo 22 y 23 de 2003, Edit. Pretextos Ltda, Primera edición, Bogotá.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, 2006. *La escuela en la formación de la esfera pública. Una estrategia pedagógica para la formación de cultura política en los espacios escolares*, Facultad de ciencias de la educación, Instituto para la investigación educativa y el desarrollo pedagógico IDEP, Depto. de publicaciones U. Externado, Bogotá.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, 2002. *Seminario Latinoamericano sobre Educación Superior. Análisis y perspectivas*, Bogotá.



*Figura masculina, fragmento*

*Quienes son capaces de renunciar a la libertad esencial a cambio de una pequeña seguridad transitoria, no son merecedores ni de la libertad ni de la seguridad.*

*Benjamin Franklin*